

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
A5-0394/2003

6 novembre 2003

## RELAZIONE

sulla relazione sull'attuazione della direttiva 75/442/CEE del Consiglio  
(Direttiva quadro concernente i rifiuti)  
(COM(2003) 250 – 2003/2124(INI))

Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori

Relatore: Hans Blokland

PR\_INI\_art47-2

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
MOTIVAZIONE.....	9
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	16

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 19 maggio 2003 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della legislazione comunitaria relativa ai rifiuti nel periodo 1998-2000 (COM(2003) 250), che è stata deferita per conoscenza alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori.

Nella seduta del 4 settembre 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 47, paragrafo 2, e dell'articolo 163 del regolamento.

Nella seduta del 9 ottobre 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver chiesto il parere della commissione per le petizioni.

Nella riunione del 24 marzo 2003, la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori ha nominato relatore Hans Blokland.

Nelle riunioni dell'1 e 2 ottobre 2003 e del 4 novembre 2003 ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Caroline F. Jackson (presidente), Mauro Nobilia (vicepresidente), Alexander de Roo (vicepresidente), Guido Sacconi (vicepresidente), Hans Blokland (relatore), María del Pilar Ayuso González, María Luisa Bergaz Conesa, John Bowis, Hiltrud Breyer, Dorette Corbey, Chris Davies, Avril Doyle, Anne Ferreira, Marialiese Flemming, Karl-Heinz Florenz, Cristina García-Orcoyen Tormo, Robert Goodwill, Hedwig Keppelhoff-Wiechert (in sostituzione di Martin Callanan), Christa Klauf, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Giorgio Lisi (in sostituzione di Raffaele Costa), Caroline Lucas (in sostituzione di Patricia McKenna), Torben Lund, Minerva Melpomeni Malliori, Rosemarie Müller, Antonio Mussa (in sostituzione di Jim Fitzsimons), Riitta Myller, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Marit Paulsen, Frédérique Ries, Dagmar Roth-Behrendt, Yvonne Sandberg-Fries, Karin Scheele, Ursula Schleicher (in sostituzione di Françoise Grossetête), Inger Schörling, Jonas Sjöstedt, Renate Sommer (in sostituzione di Peter Liese), María Sornosa Martínez, Robert William Sturdy (in sostituzione di Giuseppe Nisticò), Nicole Thomas-Mauro, Antonios Trakatellis, Elena Valenciano Martínez-Orozco, Peder Wachtmeister e Phillip Whitehead.

Il parere della commissione per le petizioni è allegato.

La relazione è stata depositata il 6 novembre 2003.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sulla relazione sull'attuazione della direttiva 75/442/CEE del Consiglio (Direttiva quadro concernente i rifiuti) (COM(2003) 250 – 2003/2124(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la relazione della Commissione (COM(2003) 250)<sup>1</sup>,
- vista la direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti<sup>2</sup>,
- vista la sua risoluzione del 16 settembre 1998 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'applicazione delle direttive 75/439/CEE, 75/442/CEE, 78/319/CEE e 86/278/CEE sulla politica in materia di rifiuti<sup>3</sup>,
- viste la sua risoluzione del 14 novembre 1996<sup>4</sup> e la risoluzione del Consiglio del 24 febbraio 1997<sup>5</sup> sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla politica in materia di rifiuti,
- vista la sua risoluzione del 3 aprile 2001 sul Libro verde della Commissione relativo alle problematiche ambientali del PVC<sup>6</sup>,
- vista la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente<sup>7</sup>, segnatamente il suo articolo 8,
- viste le sentenze della Corte europea di giustizia, segnatamente nelle cause C-203/96, C-365/97, C-209/98, C-418/99, C-419/99, C-228/00 e C-458/00,
- visti gli articoli 2 e 6 del trattato CE in virtù dei quali le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella politica comunitaria nei diversi settori con l'obiettivo di conseguire uno sviluppo economico sostenibile sotto il profilo ambientale,
- visto l'articolo 175 del trattato CE,
- visti l'articolo 47, paragrafo 2 e l'articolo 163 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori e il parere della commissione per le petizioni (A5-0394/2003),

---

<sup>1</sup> GU non ancora pubblicata.

<sup>2</sup> GU L 194 del 25.7.1975, pag. 47, modificata dalla direttiva 91/156/CEE (GU L 178 del 18.3.1991, pag. 32).

<sup>3</sup> GU C 313 del 12.10.1998, pag. 99.

<sup>4</sup> GU C 362 del 2.12.1996, pag. 241.

<sup>5</sup> GU C 76 dell'11.3.1997, pag. 1.

<sup>6</sup> GU C 21 E del 24.1.2002, pag. 112.

<sup>7</sup> GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

- A. considerando che tutti gli Stati membri hanno presentato con ritardo le proprie relazioni, ritardo che nel caso del Portogallo e dell'Irlanda è stato anche superiore a un anno; che inoltre per alcuni Stati membri continuano a sussistere carenze significative anche dopo il richiamo della Commissione nei loro confronti,
- B. considerando che l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva modificata 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti prevede che gli Stati membri adottino misure adeguate per incoraggiare innanzitutto la prevenzione o la riduzione della produzione di rifiuti e della loro pericolosità,
- C. considerando che l'articolo 4 della direttiva modificata 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare che i rifiuti vengano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che rechino pregiudizio all'ambiente,
- D. considerando che l'articolo 7, paragrafo 1 della direttiva modificata 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti prevede che gli Stati membri elaborino al più presto uno o più piani di gestione dei rifiuti al fine di raggiungere gli obiettivi di un sano trattamento ambientale dei rifiuti di cui agli articoli 3, 4 e 5, e di conformarsi ai principi di prossimità e autosufficienza,
- E. considerando che all'articolo 8, paragrafo 1, del Sesto programma d'azione in materia di ambiente figurano anche i seguenti obiettivi:
- significativa riduzione globale del volume di rifiuti grazie ad iniziative volte a prevenire la produzione di rifiuti, ad una migliore efficienza in termini di risorse e ad un passaggio graduale ad una produzione e a modelli di consumo più sostenibili,
  - riduzione significativa delle quantità di rifiuti destinate all'eliminazione nonché delle quantità di rifiuti pericolosi prodotti, evitando un aumento delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno,
  - incoraggiamento del reimpiego dei rifiuti che vengono ancora prodotti: il livello della loro pericolosità andrebbe ridotto e essi dovrebbero presentare quanto meno rischi possibile; priorità al recupero e soprattutto al riciclaggio; riduzione al minimo e smaltimento sicuro della quantità di rifiuti destinati allo smaltimento; trasformazione dei rifiuti destinati allo smaltimento nel sito più vicino possibile al luogo di produzione dei medesimi, sempreché ciò non comporti una minore efficacia delle operazioni di trattamento dei rifiuti,
- F. considerando che l'articolo 8, paragrafo 2, lettera ii) del Sesto programma d'azione in materia di ambiente include le seguenti azioni prioritarie al fine di potenziare e attuare misure sulla prevenzione e la gestione dei rifiuti:
- la messa a punto di una serie di obiettivi di riduzione a livello quantitativo e qualitativo che riguardino tutti i rifiuti interessati, da realizzare a livello comunitario entro il 2010, invitando la Commissione ad elaborare una proposta per tali obiettivi entro il 2002,
  - la formulazione di misure operative per incoraggiare la prevenzione dei rifiuti, per esempio stimolando il reimpiego e il recupero, l'eliminazione graduale di alcune sostanze e materiali attraverso misure connesse alla produzione,

- G. considerando che in base all'articolo 8, paragrafo 2, punto iv), del Sesto programma d'azione in materia di ambiente gli obiettivi vengono perseguiti anche tramite azioni destinate a:
- elaborare o rivedere le diverse direttive sui rifiuti,
  - distinguere chiaramente fra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è,
  - definire criteri adeguati per l'ulteriore elaborazione degli allegati IIA (operazioni di smaltimento) e IIB (operazioni che comportano una possibilità di recupero) della direttiva quadro concernente i rifiuti,
- H. considerando che in molti Stati membri la definizione di rifiuto non combacia con la definizione data all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE, benché questo obbligo sussista già dal 1993; che pertanto sussistono differenze inaccettabili fra gli Stati membri<sup>1</sup>,
- I. considerando che alla luce delle sentenze della Corte di giustizia europea sulla portata della definizione di rifiuto, una nuova definizione di rifiuto non comporterebbe una maggiore chiarezza,
- J. considerando che rispetto alla relazione precedente sono stati effettivamente conseguiti dei progressi in relazione alla messa a punto di piani di gestione dei rifiuti, anche se in parte dell'Unione europea questi piani continuano ad essere insoddisfacenti; che nel 2002 la Corte di giustizia europea ha confermato che Francia, Italia e Regno Unito non hanno attuato piani di gestione dei rifiuti,
- K. considerando che la maggior parte degli Stati membri non ha fornito alcuna indicazione sulle misure prese dal 1997 in materia di prevenzione e valorizzazione dei rifiuti; che rispetto al periodo della relazione precedente (1995-1997) la produzione procapite di rifiuti domestici della popolazione nell'UE è passata da 400 a 500 kg circa; che la produzione di rifiuti pericolosi continua ad aumentare in molti paesi; che il continuo aumento della produzione di rifiuti pone gravi interrogativi in merito all'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della direttiva quadro sui rifiuti,
- L. considerando che le percentuali di riciclaggio dei rifiuti domestici nei vari Stati membri divergono notevolmente: cinque Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Olanda e Svezia) presentano percentuali superiori al 40% e cinque Stati membri (Francia, Grecia, Irlanda, Italia e Regno Unito) si collocano al disotto del 10%,
- M. considerando che il metodo di smaltimento dei rifiuti più utilizzato continua a consistere nella messa a discarica; che in cinque Stati membri questo metodo è utilizzato in misura del 60%; che l'incenerimento dei rifiuti con recupero di energia rappresenta il secondo metodo di smaltimento, benché l'incenerimento non sia più utilizzato in Irlanda e Grecia,
- N. considerando che la maggior parte degli Stati membri è praticamente autosufficiente in materia di smaltimento dei rifiuti,

---

<sup>1</sup> L'Italia applica una definizione incompatibile - cfr. sentenze della Corte di giustizia europea; il Lussemburgo non ha trasposto il Catalogo europeo dei rifiuti; l'Austria e il Regno Unito applicano a loro volta definizioni divergenti.

- O. considerando che in Grecia il 59,6% dei rifiuti viene smaltito in siti che non soddisfano i requisiti della legislazione in vigore,
- P. considerando che la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Grecia, Italia e Francia in relazione alle discariche illegali,
- Q. considerando che la Corte di giustizia europea (C-209/98) ha confermato che uno Stato membro può prendere provvedimenti relativi al trasporto di rifiuti qualora il trasporto non sia compatibile con il suo piano di gestione dei rifiuti, a condizione che tale piano sia conforme alle disposizioni del trattato CE e della direttiva 75/442/CEE,
- R. considerando che le condizioni di mercato divergono nell'Unione europea, basti pensare alla mancanza di un divieto di messa a discarica dei rifiuti in Belgio (Vallonia), Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito e alle differenze nella tassazione della messa a discarica dei rifiuti nei vari Stati membri, nonché la mancanza di detta tassazione in Germania, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna,
- S. considerando che recenti sentenze della Corte di giustizia europea sulle differenze fra le varie forme di recupero e trattamento finale dei rifiuti hanno reso più vaga la catalogazione delle operazioni di valorizzazione ed eliminazione previste all'allegato II della direttiva 75/442/CEE,
- T. considerando che l'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva modificata 75/442/CEE del Consiglio prevede che attraverso singole direttive possono essere stabilite norme specifiche in materia di gestione di particolari categorie di rifiuti,
1. desume che, in generale, gli Stati membri non prendono abbastanza sul serio le relazioni della Commissione,
  2. sollecita la Commissione ad avviare procedure ex articolo 226 del trattato CE contro gli Stati membri dalle cui relazioni continuano ad emergere importanti lacune;
  3. constata che a causa delle lacunose relazioni degli Stati membri non è possibile verificare in quale misura viene attuata la direttiva quadro sui rifiuti e vengono raggiunti gli obiettivi ivi contenuti; constata inoltre che gli Stati membri non notificano alla Commissione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 75/442/CEE, le misure che essi adottano per conseguire gli obiettivi della direttiva;
  4. chiede alla Commissione di esercitare i suoi poteri affinché le misure nazionali volte a raggiungere gli obiettivi della direttiva siano notificate alla Commissione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 della stessa;
  5. non mette in discussione l'attuale definizione di rifiuti; sollecita vivamente gli Stati membri a recepire nella propria legislazione nazionale la definizione di rifiuti figurante all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE; ritiene che, se del caso, la Commissione debba avvalersi delle proprie competenze per obbligare gli Stati membri a farlo;

6. sollecita gli Stati membri ad elaborare piani di gestione dei rifiuti o a migliorare i piani esistenti accordando priorità a misure volte ad incoraggiare la prevenzione o la riduzione della produzione di rifiuti; ritiene che la Commissione debba verificare e monitorare lo sviluppo e l'attuazione dei piani nazionali di gestione dei rifiuti in modo che siano in linea con la normativa comunitaria;
7. constata che non è stato raggiunto l'obiettivo del Quinto programma d'azione in materia di ambiente della Commissione, ovvero la stabilizzazione della produzione di rifiuti nel 2000 al livello del 1985 di 300 kg procapite; sollecita vivamente gli Stati membri a compiere sforzi nettamente superiori per evitare e ridurre la produzione di rifiuti, in particolare quella di rifiuti pericolosi e di accordare priorità alla prevenzione o alla riduzione della produzione di rifiuti quale prima opzione nei loro piani di gestione dei rifiuti;
8. deplora che la Commissione non abbia ancora adottato proposte volte a sviluppare una serie di obiettivi di riduzione a livello quantitativo e qualitativo che riguardino tutti i rifiuti interessati, da realizzare a livello comunitario entro il 2010; ritiene che le attuali statistiche, sebbene in parte ancora carenti, possano e debbano servire come punto di partenza per l'adozione di obiettivi di riduzione se si vuole raggiungere l'obiettivo del 2010, visto che la prima serie di statistiche armonizzate sarà disponibile al più presto solo nel 2006; ribadisce il suo invito alla Commissione a presentare una tale proposta al più tardi prima del termine del suo mandato;
9. invita gli Stati membri a trovare il modo di promuovere la raccolta separata di rifiuti riciclabili in quanto sono state individuate gravi carenze nel raggiungimento di più elevati livelli di riciclaggio;
10. invita gli Stati membri che non applicano in modo soddisfacente le direttive sui rifiuti o ne ritardano l'applicazione, a procedere in tal senso e sollecita la Commissione ad avvalersi in maniera ottimale delle proprie competenze per ottenere questo risultato;
11. invita la Commissione ad aprire, nei confronti di tutti gli Stati membri nei quali vi sono discariche di rifiuti illegali o incontrollate, procedure di infrazione per violazione della direttiva 75/442/CEE fondate sull'articolo 226 e tenendo conto della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-365/97;
12. invita la Commissione a proporre misure che consentano agli Stati membri di diventare o rimanere autosufficienti in materia di smaltimento dei rifiuti, applicando adeguatamente il principio di prossimità;
13. ritiene che gli Stati membri debbano disporre di sufficienti capacità di riciclaggio e recupero dei rifiuti domestici e che i rifiuti domestici da incenerire non debbano essere esportati verso altri Stati membri o paesi terzi;
14. ritiene che tutti gli Stati membri debbano disporre di sufficienti capacità di incenerimento dei rifiuti domestici con relativo recupero di energia, in particolare per le categorie per le quali non sono disponibili alternative di trattamento dei rifiuti che risultino di livello più elevato nella gerarchia UE in materia come il reimpiego e il riciclaggio di materiali;
15. sollecita gli Stati membri, nella misura in cui esiste un libero mercato per la gestione dei

rifiuti nella Comunità europea, ad eliminare le distorsioni causate da un'attuazione incompleta delle direttive dell'Unione europea;

16. invita la Commissione a vegliare affinché le direttive sui rifiuti vengano attuate in maniera tale da impedire una concorrenza sleale dovuta a differenze di costi, evitando così il flusso dei rifiuti in impianti di trattamento che operano in modo meno valido sotto il profilo ambientale;
17. chiede alla Commissione di rivedere la direttiva 75/442/CEE al fine di stabilire condizioni chiare e applicabili per la definizione delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti e di controllarne la corretta applicazione. Tali condizioni dovrebbero basarsi su criteri di qualità minimi quali:
  - valore calorico dei residui da incenerire,
  - emissioni di sostanze nocive nell'aria, nell'acqua e nel suolo,
  - separazione dei flussi di residui,
  - efficienza energetica dell'impianto di (co)incenerimento,
  - capacità di distruggere le componenti organiche,
  - capacità di concentrare le componenti inorganiche o di ridurre drasticamente il volume,
  - assenza di sostanze pericolose nel prodotto finale nel caso di co-incenerimento;
18. invita la Commissione e gli Stati membri ad istituire un Comitato consultivo e di gestione permanente sui rifiuti, ispirandosi alle strutture esistenti relative alla strategia del programma "Aria pulita per l'Europa", così da consentire un controllo e un coordinamento esaustivi e coerenti quanto all'attuazione dell'attuale normativa sui rifiuti e alla consultazione degli interessati sull'intera normativa sui rifiuti;
19. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri .

## MOTIVAZIONE

### 1. Relazioni degli Stati membri

La relazione della Commissione europea, redatta ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 91/692/CEE<sup>1</sup>, fornisce informazioni sull'attuazione della legislazione sui rifiuti nel periodo 1998-2000, con particolare riferimento all'attuazione della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti. La relazione si basa soprattutto sulle informazioni ricevute dagli Stati membri; il suo contenuto dipende quindi in larga misura dalla completezza, qualità e precisione dei contributi nazionali.

In base alla direttiva 91/692/CEE, gli Stati membri dovevano presentare le proprie relazioni entro il 30 settembre 2001. Le relazioni di Austria, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Svezia, Paesi Bassi e Regno Unito sono state trasmesse nel periodo novembre 2001-febbraio 2002. Le relazioni delle tre regioni del Belgio sono state trasmesse nel periodo aprile-settembre 2002. Il Portogallo ha presentato la sua relazione nell'ottobre 2002. L'Irlanda ha presentato la sua relazione concernente la direttiva 94/62/CE nel gennaio 2003.

Da una valutazione iniziale delle relazioni degli Stati membri effettuata dalla Commissione sono emerse varie lacune e/o incoerenze che sono state segnalate agli Stati membri interessati. Alcuni di essi hanno inviato informazioni supplementari. Per le relazioni ancora molto lacunose, la Commissione deve avviare procedure ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE.

Ne consegue pertanto che gli Stati membri, in generale, non prendono abbastanza sul serio le relazioni della Commissione. Essendo le relazioni degli Stati membri lacunose, non è possibile avere una visione completa della misura in cui è stata attuata la direttiva quadro sui rifiuti e sono stati raggiunti gli obiettivi ivi contenuti.

### 2. Disposizioni della direttiva 75/442/CEE

La direttiva 75/442/CEE rappresenta il quadro legislativo di base per la gestione dei rifiuti a livello comunitario. Entrata in vigore nel 1977, è stata poi modificata dalla direttiva 91/156/CEE per tener conto dei principi guida indicati nella strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 1989. L'aggiornamento della strategia comunitaria, il 30 luglio 1996<sup>2</sup>, ha confermato i principali elementi adattandoli ai requisiti previsti per il quinquennio successivo.

Le principali disposizioni della direttiva 75/442/CEE, nel suo testo modificato, sono in particolare:

- la definizione del termine "rifiuto", ulteriormente precisata nel Catalogo europeo dei rifiuti, fissato con decisione 94/3/CE<sup>3</sup> della Commissione e di altri termini relativi alla gestione dei rifiuti (articolo 1);
- la gerarchia dei principi di gestione dei rifiuti: prevenzione, recupero, smaltimento sicuro dei rifiuti (articoli 3 e 4);
- il principio della prossimità e dell'autosufficienza in materia di smaltimento definitivo dei

---

<sup>1</sup> GU L 377 del 23.12.1991, pag. 48.

<sup>2</sup> COM(1996) 399 del 30.7.1996.

<sup>3</sup> GU L 5 del 7.1.1994, pag. 15.

- rifiuti e la creazione di una rete integrata di impianti di smaltimento che tenga conto delle migliori tecnologie disponibili onde garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente (articolo 5);
- l'obbligo, da parte degli Stati membri, di elaborare piani di gestione dei rifiuti, elemento fondamentale per la realizzazione di questa politica (articolo 7);
  - autorizzazioni per gli stabilimenti e le imprese che effettuano le operazioni di smaltimento e recupero (articoli 9 e 10);
  - il principio "chi inquina, paga" (articolo 15);
  - requisiti concernenti le relazioni (articolo 16).

### **3. Definizione di "rifiuto" e Catalogo europeo dei rifiuti (articolo 1, lettera a))**

Ai sensi della direttiva 75/442/CEE, per "rifiuto" si intende qualsiasi sostanza o oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I della direttiva e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi (articolo 1, lettera a)). La Commissione ha adottato misure per stabilire il cosiddetto Catalogo europeo dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 1, lettera a) che è ora disponibile in forma consolidata (cfr. decisione della Commissione 2000/532/CE, versione modificata).

La precedente relazione di attuazione (1995-1997) rilevava le numerose divergenze esistenti tra gli Stati membri circa il recepimento della definizione comune di "rifiuti" di cui all'articolo 1, lettera a) nella legislazione nazionale. Chiaramente la corretta attuazione della definizione di rifiuti è fondamentale per garantire che gli Stati membri osservino correttamente i loro obblighi di gestione dei rifiuti ai sensi della direttiva 75/442/CEE e della legislazione sui rifiuti correlata<sup>1</sup>. Ciò è particolarmente necessario per garantire un'applicazione omogenea su scala comunitaria della protezione ambientale e per non pregiudicare il funzionamento del mercato interno.

La Commissione ritiene che dalla precedente relazione sull'applicazione della direttiva nel periodo 1995-1997, alcuni Stati membri (Austria, Italia, Lussemburgo, Regno Unito) abbiano continuato a trasporre in maniera scorretta la definizione di "rifiuti" nel diritto nazionale. Per quanto concerne la definizione di rifiuti pericolosi, dall'ultima relazione la situazione è migliorata, ma continuano a esistere Stati membri che non hanno trasportato tutti gli elementi di questa definizione.

In **Italia** il decreto che ha recepito nel diritto nazionale la direttiva 75/442/CEE fornisce criteri di interpretazione circa il termine "da disfarsi", il che significa in pratica che sono esclusi dal regime dei rifiuti i materiali residuali che siano riutilizzabili. Determinati materiali (come residui di metalli e di legno non trattati) vengono così esclusi dal campo di applicazione della legislazione italiana sui rifiuti, mentre questi ultimi rientrano nella definizione comunitaria di rifiuti. Il vostro relatore concorda con la Commissione sul fatto che il decreto italiano sia in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

---

<sup>1</sup> In questo contesto va rilevato che la Corte di giustizia delle Comunità europee, nella sua sentenza sulle cause comuni C-418/99 e C-419/99 (ARCO Chemie Nederland e altri) ha dichiarato che la questione se una sostanza sia de facto un rifiuto deve essere determinata alla luce delle circostanze, tenendo conto dell'obiettivo della direttiva 75/442/CEE e della necessità di non pregiudicarne l'efficacia.

Malgrado le recenti modifiche al quadro legislativo nazionale, sono anche in corso procedimenti nei confronti dell'**Austria** per incorretto recepimento della definizione comunitaria di rifiuti, ed in particolare del Catalogo europeo dei rifiuti<sup>1</sup>. Inoltre, il paragrafo 5 della legge austriaca sulla gestione dei rifiuti 2002<sup>2</sup> introduce una presunzione secondo cui alcune sostanze residue riscontrate nei rifiuti (*Altstoffe*<sup>3</sup>) non rappresentano più dei rifiuti se esse e elementi del materiale sono direttamente usati come sostituti per prodotti derivati dall'estrazione di materia prime primarie. Secondo una giurisprudenza assodata della Corte di giustizia delle Comunità europee, il fatto che i rifiuti possono essere usati direttamente come sostituti per prodotti non significa che i rifiuti possono essere depennati dalla definizione di rifiuti ai sensi della direttiva 75/44/CEE. L'uso dei rifiuti va invece valutato in relazione alla sua conformità con la corretta gestione dei rifiuti, come prescritto nella direttiva 75/442/CEE e nella legislazione sui rifiuti correlata.

Dalla precedente relazione di attuazione per il periodo 1995-1997 risulta evidente che alcuni Stati membri non hanno ancora recepito correttamente la definizione di rifiuti nel diritto nazionale. Il termine ultimo di recepimento è scaduto il 1° aprile 1993. Evidentemente in tal modo si tenta di contornare i requisiti di adeguata gestione dei rifiuti, quali definiti nella direttiva 75/442/CEE e nella legislazione correlata in materia di rifiuti.

Non è affatto necessario modificare la definizione di rifiuti. Sebbene sia stata spesso oggetto di discussioni, la portata di questa definizione è stata sufficientemente chiarita dalle varie sentenze della Corte di giustizia europea. Una nuova definizione darebbe adito a nuove discussioni e, di conseguenza, a nuove sentenze della Corte di giustizia europea sulla giusta interpretazione del termine.

#### **4. Prevenzione e riciclaggio dei rifiuti (articoli 3 e 4)**

Il successo del riciclaggio dei rifiuti differisce notevolmente nel raffronto fra i vari Stati membri, come è già stato osservato nella precedente relazione sull'attuazione della legislazione nel periodo 1995-1997. La percentuale media del riciclaggio è aumentata, ma alcuni Stati membri continuano a registrare percentuali relativamente basse o modeste di riciclaggio dei rifiuti domestici. Pur registrando una flessione, la messa in discarica continua ad essere una soluzione a cui un buon numero di Stati membri continua a ricorrere pesantemente per smaltire i rifiuti domestici. Per cinque Stati membri si supera addirittura il 60%. Alcuni Stati membri ricorrono prevalentemente all'incenerimento, ma anche tenendo conto del recupero di energia (che a livello nazionale risponde a criteri diversi), l'incenerimento rimane in generale una soluzione meno valida rispetto ad altri trattamenti dei rifiuti da preferire in base alla gerarchia definita per i rifiuti, ovvero il riutilizzo e il riciclaggio dei materiali.

---

<sup>1</sup> Causa all'esame della Corte di giustizia delle Comunità europee *C-194/01 Commissione v Austria*.

<sup>2</sup> Legge sulla gestione dei rifiuti (*Abfallwirtschaftsgesetz 2002*, BGBl I del 16 luglio 2002, n. 102, pag. 989).

<sup>3</sup> Le vecchie sostanze (*Altstoffe*) sono definite al paragrafo 2(4), comma 1, della legge sulla gestione dei rifiuti 2002 come comprendenti sostanze di scarto che sono separate da altri rifiuti o sostanze ottenute mediante un trattamento dei rifiuti effettuato in vista di un'operazione di recupero.

Iniziative legislative recenti e future sui rifiuti di imballaggio<sup>1</sup>, veicoli fuori uso<sup>2</sup> e i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>3</sup> si orientano verso elevate percentuali di riciclaggio e la raccolta separata dei rifiuti alla fonte come metodo di smaltimento. È prevedibile che queste direttive conseguiranno migliori risultati nel campo del riciclaggio dei rifiuti.

## 5. Autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti (articolo 5)

Globalmente la maggior parte degli Stati membri dichiara di aver raggiunto un tasso elevato di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti (circa il 99%), il che conferma quanto indicato nella relazione di attuazione precedente per il periodo 1995-1997. Nel caso della Grecia si evidenzia il seguente problema:

La **Grecia** ha riferito di non aver preso misure per conformarsi all'articolo 5, paragrafo 1. Tali aspetti figurano nell'aggiornamento 2002 della sua strategia sui rifiuti che mira ad una gestione integrata su base regionale. Senza fornire dettagli, la Grecia ha confermato che in questo campo collabora con altri Stati membri per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi e non pericolosi a scopi di recupero o smaltimento. La Grecia ha comunicato che ciò avviene sotto forma di collaborazione fra imprese del settore, previo consenso dell'autorità competente<sup>4</sup>. Circa il grado di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti, la Grecia ha comunicato che il 31,7% dei rifiuti domestici è smaltito in discariche controllate sotto il profilo sanitario mentre il 59,6% è smaltito in siti in Grecia che non sono conformi a tutte le prescrizioni della legislazione in vigore. La Grecia ha comunicato che rispettivamente l'8% e lo 0,7% di tali rifiuti è riciclato e trasformato in compost.

## 6. Piani di gestione dei rifiuti (articolo 7) ed esportazione di rifiuti

Negli anni 1997-2000 la Commissione ha avviato procedimenti giudiziari nei confronti di diversi Stati membri per non aver predisposto piani sui rifiuti. Alla fine di tale periodo la maggioranza degli Stati membri aveva elaborato dei piani. Permangono problemi con Francia, Regno Unito e Italia. Gli Stati membri hanno predisposto accordi reciproci su determinati aspetti della pianificazione sui rifiuti, soprattutto per le zone confinanti transfrontaliere. È sorprendente che nonostante l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti continuino a verificarsi numerosi trasporti transfrontalieri di rifiuti. La corrispondenza dei requisiti di pianificazione locale/nazionale dei rifiuti e quelli del mercato interno continua a sollevare varie questioni giuridiche.

Nella causa *Copenaghen*<sup>5</sup> la Corte di giustizia europea ha fatto chiarezza in merito alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti destinati al recupero. È consentito ad uno Stato membro di

---

<sup>1</sup> COM(2001) 729 def. Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

<sup>2</sup> Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai veicoli fuori uso, GU L 269 del 21.10.2000, pag. 34

<sup>3</sup> COM(2000) 347 def. Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. La proposta è stata approvata recentemente, il 16-19.12.2002, dal Consiglio e dal Parlamento europeo (non ancora pubblica sulla Gazzetta ufficiale). (Per ulteriori informazioni si veda <http://www.europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en>).

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 259/93 del Consiglio relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, versione modificata (GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1).

<sup>5</sup> Causa C-209/98 *FFAD /Kobenhavens Kommune* [2000] ECR I-3743.

prendere misure in relazione alla spedizione di rifiuti se la spedizione non è conforme al suo piano di gestione dei rifiuti, a condizione che il piano sia conforme alle norme del trattato CE e della direttiva 75/442/CEE.

Dalla fine degli anni '90, la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di vari Stati membri che erano intervenuti per impedire o limitare esportazioni di rifiuti destinati al recupero<sup>1</sup>. Giova citare due cause su cui sono state recentemente emesse delle sentenze. In base alla sentenza della Corte di giustizia europea nella causa C-458/00 relativa al Lussemburgo, l'incenerimento di rifiuti domestici in un inceneritore non costituisce un'operazione di recupero bensì di smaltimento, anche se se ne ottiene energia. In base alla sentenza della Corte europea di giustizia nella causa C-228/00 relativa alla Germania il co-incenerimento di rifiuti in una fornace a cemento costituisce effettivamente un recupero.

Il problema è che non è detto che il recupero dei rifiuti sia migliore sotto il profilo dell'igiene ambientale. È pertanto necessario elaborare criteri chiari per le operazioni di recupero. Nella motivazione della proposta della Commissione relativa alle spedizioni di rifiuti viene identificato questo problema (COM(2003) 379, sezione 4.2.4, punto 6) osservando fra l'altro che vengono posti scarsi requisiti ambientali quando si tratta di operazioni di recupero. Purtroppo non si intravede alcuna soluzione al problema, a meno che la Commissione presenti proposte nell'ambito della strategia tematica per il riciclaggio.

Si può inoltre concludere che al momento la legislazione europea dovrebbe essere aggiornata su due importanti punti:

- le norme di emissione di sostanze dannose nell'aria e nell'acqua devono essere le stesse per l'incenerimento, il co-incenerimento e altri processi che producono emissioni gassose,
- per il recupero dei rifiuti occorre formulare condizioni integrative che tengono principalmente conto degli effetti sull'ambiente.

## **7. Conclusione**

Nonostante i risultati positivi, i progressi compiuti nell'attuazione della legislazione comunitaria in materia di rifiuti non possono ancora essere considerati soddisfacenti. Il numero di procedure di infrazioni rispecchia la situazione attuale. È pertanto necessario compiere considerevoli sforzi per conseguire un'attuazione completa della direttiva 75/442/CEE e delle altre direttive concernenti i rifiuti, prestando particolare attenzione alla gerarchia dei principi di gestione dei rifiuti.

Ci si attende un miglioramento dalla definizione del Catalogo europeo dei rifiuti consolidato e del nuovo regolamento sulle statistiche relative ai rifiuti. Inoltre le iniziative legislative recenti e future nel settore della gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai rifiuti di imballaggio, ai veicoli fuori uso e ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, devono contribuire a un miglioramento della situazione nel campo della prevenzione, del recupero e del riciclaggio dei rifiuti.

---

<sup>1</sup> Causa in corso alla Corte di giustizia delle Comunità europee: *C-113/02 Commissione v Paesi Bassi*, *C-228/00 Commissione v Germania* e *C-458/00 Commissione v Lussemburgo*.

4 novembre 2003

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI**

destinato alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori

sulla relazione sull'attuazione della direttiva 75/442/CEE del Consiglio (Direttiva quadro concernente i rifiuti)  
(COM(2003) 250 – 2003/2124(INI))

Relatrice per parere: Marie-Hélène Descamps

### **PROCEDURA**

Nella riunione dell'11 settembre 2003 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Marie-Hélène Descamps.

Nella riunione del 6 novembre 2003 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato i suggerimenti in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente), Proinsias De Rossa (vicepresidente), Marie-Hélène Descamps (relatrice per parere), Uma Maija Aaltonen, Richard A. Balfe, Felipe Camisón Asensio, Margot Keßler, Jean Lambert, Marie-France Stirbois e Eurig Wyn.

## OSSERVAZIONI SULLA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

La normativa ambientale e la sua applicazione nell'Unione europea costituiscono uno dei più importanti segni di riferimento in base ai quali i cittadini giudicano il valore dell'"Europa" nella loro vita quotidiana. I politici spesso mettono avanti la politica ambientale in quanto settore tra i più appropriati per la cooperazione europea giacché l'ambiente "non conosce frontiere". Con l'approssimarsi delle elezioni i deputati e i candidati devono sapere a che punto è la situazione in questo settore politico, e d'altro canto i cittadini dovrebbero disporre di informazioni che consentano loro di chiedere conto ai politici del loro operato. Ciò che è più importante è che i cittadini sappiano quale istituzione è responsabile in caso di carenze nell'applicazione e nell'esecuzione della normativa europea.

La maggior parte dei cittadini europei, fortunatamente, ha a cuore la tutela della natura e degli habitat naturali, ma questo tipo di sensibilità resta piuttosto generico e fa parte della sensazione che tale tutela sia connessa, in qualche modo, al patrimonio naturale comune. Le inquietudini relative ai rifiuti e al relativo trattamento conducono direttamente alle preoccupazioni immediate dei cittadini per la qualità della loro vita, dell'ambiente in cui vivono, della loro salute e del benessere della loro famiglia, nonché per la qualità della vita in una regione determinata. Non deve pertanto sorprendere che il Parlamento europeo riceva molte più petizioni sull'ubicazione e il funzionamento di impianti per lo smaltimento dei rifiuti, discariche e inceneritori che su qualunque altra questione.

La voluminosa relazione presentata al Parlamento e al Consiglio dalla Commissione non è molto utile al cittadino europeo, quantunque sia destinata ad informare il pubblico della situazione relativa alle direttive sui rifiuti e l'ambiente. Passando in rivista una direttiva dietro l'altra, come indica il relatore della commissione ambiente, veniamo informati della misura in cui gli Stati membri hanno trasposto le direttive nell'ordinamento nazionale e le modalità generali di esecuzione delle direttive. In tal modo si evidenzia quali Stati hanno effettuato un buon lavoro e quali sono stati carenti.

L'impatto sui cittadini delle normative cui è stata data esecuzione carente si perde tra i mille dettagli della relazione e i dati statistici. E' invece assente il riferimento agli obiettivi che sarebbero auspicabili per i cittadini. Le direttive sono l'esito di un compromesso legislativo tra il Parlamento e il Consiglio, che rappresenta gli Stati membri. Taluni Stati membri si sono mostrati reticenti a cedere troppo terreno all'UE, e attraverso le pagine della relazione traspare il fatto che è il cittadino comunitario a fare le spese di tale situazione. Le autorizzazioni per l'installazione di discariche o inceneritori rimangono di competenza nazionale, ma l'UE viene spesso ritenuta responsabile.

Alcuni esempi sono eloquenti e significativi, e le seguenti petizioni dimostrano quanto siamo lontani dal rispetto della normativa sui rifiuti a causa dell'indisciplina degli Stati membri.

Un cittadino italiano ha scritto al Parlamento all'inizio del 2001 per protestare in merito ai rischi per la salute pubblica costituiti da una discarica, situata nei pressi di Verona, dove erano state depositate sostanze tossiche (petizione n. 446/2001). Su richiesta della commissione per le petizioni, la Commissione si è rivolta alle autorità italiane "per chiedere informazioni", e

queste hanno infine risposto. In base alle informazioni supplementari fornite dal firmatario – e non dalle autorità italiane né dalla stessa Commissione – nell'ottobre 2002 la Commissione ha deciso di avviare la procedura di infrazione. A questa fase ha fatto seguito, nel giugno di quest'anno, l'invio di un parere motivato, del quale la commissione per le petizioni è stata informata lo scorso settembre. Ma la suddetta scarica è ancora in funzione, e siamo ancora lontani da una denuncia alla Corte di giustizia delle Comunità europee, mentre la salute e la qualità della vita dei cittadini continuano ad essere minacciate da questo impianto.

Quantunque necessario, il ricorso alla procedura d'infrazione non costituisce evidentemente un deterrente. Nel frattempo il cittadino non ottiene una compensazione, in quanto questa non è prevista dal trattato – ad eccezione, indirettamente, dell'articolo 226. In tali casi, per costringere le autorità a rimediare alla situazione, si ricorre alla minaccia di rendere pubblica la loro inadempienza, e questo sistema non ci sembra soddisfacente.

Dalla Grecia, paese citato nella relazione in quanto incontra talune difficoltà nella trasposizione delle direttive sui rifiuti nell'ordinamento nazionale, un firmatario si è rivolto al Parlamento europeo circa un anno fa per riferire in merito alla situazione di 25 discariche situate in prossimità di villaggi nella regione della Messinia, in cui egli vive (petizione n. 1061/2002). Richiamava l'attenzione sul fatto che venissero accesi fuochi per bruciare le immondizie e sugli odori sgradevoli che emanavano dai tali siti. Il rappresentante locale delle autorità pubbliche aveva dovuto riconoscere la propria impotenza.

Dopo aver ricevuto numerose altri reclami analoghi, la Commissione ha aperto un fascicolo sui problemi connessi all'esecuzione della direttiva 75/442/CEE. Si è appreso in seguito che le autorità greche avevano riconosciuto di essere in infrazione ammettendo che ben 2180 discariche erano illegali o totalmente esenti da controlli ufficiali. Alla commissione per le petizioni è stato assicurato che 22 discariche illegali della regione della Messinia sarebbero state chiuse, eventualmente, prima del 2005! La Commissione ha scritto per intimare che, qualora ciò non avvenisse, non esiterebbe ad adire la Corte di giustizia delle Comunità europee ... nel 2006? Vale a dire quattro anni dopo l'invio della petizione.

La petizione n. 1085/2002, anch'essa scritta da un cittadino greco, descriveva una situazione analoga a Creta, nella località di Kouroupitos. La Grecia ha infine dovuto pagare una multa di 5,5 milioni di euro in esito a una sentenza della Corte di giustizia, ma nonostante tale multa il problema permane.

Un cittadino del Galles nel 1998 ha portato a conoscenza del Parlamento europeo, l'esistenza di una discarica nella valle di Rhondda, a Nantygwyddon (petizione n. 876/1998). Le autorità britanniche hanno eseguito le indagini raccomandate della commissione per le petizioni, attraverso la Commissione, finché nel marzo del 2002 il proprietario del sito ha infine deciso di non accettare più nuovi rifiuti. I problemi sanitari soggiacenti alla chiusura degli impianti, fra l'altro, rimangono insoluti. Il risultato è stato giudicato soddisfacente, quantunque ovviamente mitigato – ancora una volta – dagli anni trascorsi, durante i quali le autorità e i proprietari degli impianti non hanno rispettato la normativa UE.

La Commissione europea non dispone di risorse umane sufficienti per istruire correttamente la maggioranza dei reclami dei firmatari, ed è tributaria di informazioni fornite dalle autorità che in teoria dovrebbe controllare. Questa situazione non è sostenibile. Esempi in Francia (petizioni n. 140/1999 – Lanvaux, Bretagna; e 553/2001 – Nord-Cotentin) dimostrano come la

Commissione si aspetta che i firmatari eseguano essi stessi le indagini in quanto la Commissione non dispone di mezzi adeguati per dare opportunamente seguito ai reclami.

## **CONCLUSIONE**

Alla luce di questi ed altri numerosi esempi, la commissione per le petizioni invita la commissione per l'ambiente ad essere più esigente nell'interesse dei cittadini europei. Chiede inoltre strumenti più drastici per rimediare alle violazioni della legislazione comunitaria affinché, in caso di necessità, siano applicate sanzioni più realistiche. Migliori strumenti di riparazione costituiscono un deterrente più efficace contro le autorità lassiste o le aziende senza scrupoli che si arricchiscono con il commercio dei rifiuti. Migliori modalità di riparazione garantiscono ai cittadini una maggiore protezione.

La commissione per le petizioni invita la Commissione europea a mostrarsi più determinata nelle sue indagini, vale a dire molto meno passiva e accomodante.